

A mai magyar kormányforma

Szerző: **Kukorelli István**

Az alkotmányjog tudománya az alkotmányos berendezkedés - tehát a törvényhozás, az államfő és a kormány viszonyának - leírására és tipizálására alkalmazza a kormányforma fogalmát. A típusokba sorolás mellett is nyilvánvaló azonban, hogy a kormányforma valójában sajátosan nemzeti, az alkotmányozás politikai-történeti hátterének megfelelő intézmény. Ez mondható el az 1989. október 23-án kihirdetett harmadik magyar köztársaság kormányformájáról is, melynek kialakulásában és megformálásában a különféle elméleti törekvések mellett jelentős szerepet játszottak a napi politikai események.

A risztotelésztől napjainkig zajlik a vita arról, vajon létezik-e ideális kormányforma. Nem könnyű a válasz. A kormányforma akkor tűnik optimálisnak, ha egyrészt megóv az állandó kormányváltásokról, másrészt lehetőséget teremt az alkalmatlan közszereplők leváltására, felelősségre vonására, s nem konzerválja a „zsarnokok” helyét. A demokrácia két alapkritériumát: a stabilitást (kitartson a parlamenti ciklus) és a demokratikus kontrollt (az elmozdíthatóságot) kell intézményesen „összebékíteni” – ebbe az irányba mutat a modern kori alkotmányos gondolkodás.

Kormányzati rendszerek

A kormányforma, a kormányzati rendszer az alkotmányjog egyik klasszikus kérdése. Nincs olyan alkotmány, amely ne szólna erről, sőt létezik olyan alkotmány – ilyen például az 1787-ben elfogadott amerikai –, amely tulajdonképpen csak ezt taglalja.

Közjogi nézőpontból kormányformán általában azt az alkotmányos elrendezést szokás érteni, amely szerint a legmagasabb szintű állami szervek – mindenekelőtt a törvényhozás, az államfő és a kormány – működnek. A kormányformát jellemzik azok a közjogi kapcsolatok is, amelyekkel a szűkebb értelemben vett kormányzati szervek kapcsolódnak az igazságszolgáltatás szerveihez, az önkormányzatokhoz vagy az alkotmánybírósághoz. Túl erős alkotmánybíróság esetén például felvethető az alkotmánybírósági kormányzás problémája is.

A kormányforma lényegét leginkább az mutatja meg, hogy milyen a végrehajtó hatalom felelősségének konkrét alkotmányi megoldása. A felelősségi fokozatok a bizalmi (bizalmatlansági) intézményből deríthetők ki. Az alkotmányok összehasonlító elemzésével legalább öt felelősségi fokozatot különíthetünk el: az ún. westminsteri modellt, amelyben minden negatív szavazás elvileg egyben bizalmatlanságot is jelent; a fontosabb javaslatok (pl. költségvetés) feletti negatív szavazás elvét, külön szabályozott bizalmi intézmény nélkül; az alkotmányban és a házszabályban részletesen szabályozott egyszerű bizalmatlansági indítványon alapuló rendszert; a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, amely kizárja a parlament által előidézett kormányváltásokat; s végül, amikor nincs felelősségi kapcsolat a végrehajtó hatalom és a parlament között.

Az említett modellekben a felelősség fokozatosan csökken, és ezzel együtt nő a végrehajtó hatalom stabilitása. A két szélső ponton a kormányzati rendszerek két alaptípusa helyezkedik el: az egyiken a „tisza” parlamentarizmus, a másikon a „tisza” prezidenciális rendszer. A „tisza parlamentarizmus” (az angol modell) a végrehajtó hatalom felelősségének – ma már szinte sehol sem alkalmazott – rendkívül

erős formája. A skála másik végpontja, a felelősséget nélkülöző elnöki rendszer Európán kívül számít elterjedtebbnek.

A világ alkotmányainak túlnyomó többsége ezekhez a megoldásokhoz igazította saját kormányzati rendszerét, az ezektől alapvetően eltérő megoldások – pl. a svájci kollegiális kormányforma – ritkának, az alkotmányos monarchiák pedig inkább jogtörténeti emlékek számítanak. A főbb kormányformák ugyan határozott típusokba sorolhatók, mégis, valójában minden kormányforma sajátosan nemzeti, érződik rajta az alkotmányozás történelmi pillanata.

A mai európai államok többsége – a parlamentarizmus válsághelyzeteiből tanulva – a középső modellekre építi kormányzati rendszerét. A szervezettebb történelmi fejlődés a parlamentáris monarchiák fennmaradásának kedvezett, a forradalmibb és – keletibb – országokban inkább parlamenti „respublikák” jöttek létre.

A régebbi alkotmányok nem szabályoznak részletesen, a végrehajtó hatalom felelősségét jogelvként tartalmazzák: „a kormány tagjainak élvezniük kell a parlament bizalmát.” Az újabb alkotmányok, házsabályok már részletezőbbek, és meghatározzák a bizalmi eljárás egészét. Az első kérdés, amit szabályozni szokás, hogy ki kezdeményezheti a felelősségre vonást. Az egyik kezdeményező maga az érintett, tehát a kormány. A kormányfő a parlamenti rendszerekben bármikor bizalmat kérhet, általában vagy konkrétan valamilyen fajsúlyosabb előterjesztés kapcsán. A parlament felől meghatározott számú képviselő – pl. egynegyed a francia, egyhatod a görög, egytized az olasz csengőszám – vetheti fel a kormány vagy az egyes miniszterek felelősségének kérdését. Ezt a kezdeményezést nevezik leginkább bizalmatlansági indítványnak. A parlamenti szavazás efölött nyílt, és a klasszikus többség (az összes képviselő fele és egy fő) akarata dönt.

Ha a parlament bizalmatlanságot szavazott a kormánynak, következik az ún. kezelési szakasz, amelyben az államfő szerepe válik jelentőssé. A sikertelen kezelést, az ismétlődő kormányválságokat a felosztatás aktusa és az új választások kiírása követheti, így egy parlamenti cikluson belül több kormány is alakulhat.

A magyar kancellárdemokrácia

A Magyar Köztársaság az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmányával a parlamenti köztársaság állam- és kormányformájára tért át (vissza), „tisztán” parlamentáris rendszert vezetett be. Az 1989-es modell az 1848. évi III. és az 1946. évi I. törvény modernizált változata volt. Ez a kormányzati rendszer leginkább a klasszikus angol parlamentarizmusra emlékeztet.

A végrehajtó hatalom felelősségét, a bizalom intézményét, a kormány alkotmányos pozícióját Magyarországon az 1990-es országgyűlési választások utáni konkrét történelmi helyzet alakította ki. Az MDF–SZDSZ-megállapodást követő 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény jelentősen átrendezte a kormányzati „triumvirátus” közötti alkotmányos kapcsolatokat. Az alkotmányos konstrukció lényege a viszonylag gyenge köztársasági elnök, a stabil kormány és az erős parlament. A választott kormányzati modell a kancellárdemokrácia lett.

E kormányzati rendszerben a kormány lényegében a miniszterelnökkel azonos, a parlament előtt ő viseli a kormányzati felelősséget a végrehajtó hatalom egészéért, a miniszterekkel szemben nincs helye bizalmi felvetésnek.

A németországihoz hasonló miniszterelnöki kormányformában a konstruktív bizalmatlanság intézménye megóv a parlament irányából előidézhető kormányválságtól. E megoldás lényege: ha a képviselők legalább egyötöde által

felvetett bizalmatlansági indítvány sikeres, az új miniszterelnöknek jelölt személyt automatikusan megválasztottnak kell tekinteni. Ebben az esetben a régi kormány megszűnésének pillanatában keletkezik az új kormány megbízatása, nincs szükség ügyvezető kormányra, új kormányalakításra.

A magyar miniszterelnök bármikor kérhet bizalmi szavazást a parlamenttől, akár általában, akár egy-egy fontos előterjesztés (pl. törvény) felett. Ha a kormány ilyen esetben marad kisebbségben, tehát nem kapja meg a bizalmat, köteles lemondani, ám ügyvezető kormányként tovább viszi az ügyeket az új kormány megalakulásáig.

A magyar országgyűlés – többségi alapon – bármikor feloszlathatja önmagát. A köztársasági elnök a kezelési szakasz sikertelensége esetén akkor oszlathatja fel az országgyűlést – a választások kitűzésével egyidejűleg –, ha az egy éven belül legalább négy esetben megvonta a bizalmat a kormánytól, illetve ha a kormány megbízatásának megszűnésekor az államfő által miniszterelnöknek javasolt személyt – személyeket – az első javaslattétel napjától számított negyven napon belül a parlament nem választotta meg.

A kormány választási ciklus közbeni, rendkívüli – felelősségalapú – megszűnésének a magyar közjogban sem automatikus következménye az országgyűlés feloszlata és az új választások kiírása. A kormányválság alkotmányos és politikai eszközökkel kezelhető.

A végrehajtó hatalom felelősségének elvét az alkotmányosság és a parlamentarizmus klasszikus kritériumai között szokás emlegetni. Régi alapelve ez a magyar közjognak, a közjogi kultúrának. Az első független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk számos rendelkezése érintette a felelősséget.

A parlament alkotmányban rögzített kizárólagos hatásköre – a miniszterelnök megválasztásával együtt – a kormány programjának elfogadása s annak folyamatos értékelése a parlamenti ellenőrzés eszközrendszerén keresztül. A kormány bemutatkozásakor, a bizalom megadásakor – s ugyanígy a bizalmi kérdés felvetésekor is – a parlament szavaz a kormány programjáról, annak teljesítéséről. Az érvényes és eredményes szavazáshoz a klasszikus többségi elv – az összes képviselő abszolút többségének nyílt szavazata – szükséges. Ha jól működik a képviselet, a bizalmi szavazás tükrözi a polgároknak a kormányról alkotott véleményét és akaratát.